



Inspectie van het Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

## **BEKNOPT VERSLAG SIMULATIE BIJ**

### **VERENIGING SAMENWERKINGSVERBAND REGIO ZUTPHEN**

Plaats : Zutphen  
Bestuursnummer : 21453  
Samenwerkingsverband : VO2501  
Onderzoek uitgevoerd op : 26 februari 2014  
Rapport vastgesteld te Utrecht op 10 oktober 2014



## 1. INLEIDING

De Inspectie van het Onderwijs voerde een simulatie uit bij het samenwerkingsverband 'Vereniging Samenwerkingsverband Regio Zutphen'. Binnen de gemeenten Zutphen, Rozendaal, Rheden, Brummen en Bronckhorst vormen zeven schoolbesturen met in totaal veertien vestigingen gezamenlijk het samenwerkingsverband. In dit verslag geeft de inspectie haar bevindingen uit het onderzoek weer.

### *Simulatie*

Een simulatie houdt in dat de inspectie een kwaliteitsonderzoek nabootst ook al is het samenwerkingsverband nog niet volledig ingericht. In het schooljaar 2013/2014, voorafgaand aan de inwerkingtreding van de zorgplicht, wil de inspectie simulaties uitvoeren bij alle samenwerkingsverbanden. Het doel van een simulatie is tweeledig:

1. het stimuleren van de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden door een kwaliteitsonderzoek na te bootsen en zo een beeld te geven van de ontwikkeling op dat moment, afgezet tegen het waarderingskader van de inspectie;
2. toezicht houden op de ontwikkeling van de samenwerkingsverbanden, zowel inhoudelijk als op de totstandkoming van de rechtspersoon en de inspraak door de ondersteuningsplanraad.

Voor de inspectie levert die simulatieronde informatie op over de wenselijke en redelijke normering van de indicatoren, de werking van het risicomodel en de kwaliteit van het toezichtkader.

### **Toezichtkader**

De inspectie baseert zich bij deze simulatie op het toezichtkader samenwerkingsverbanden po/vo passend onderwijs. Dit toezichtkader bevat een waarderingskader, maar nog geen beslisregels om vast te kunnen stellen of het samenwerkingsverband aan de basiskwaliteit voldoet.

### **Onderzoekopzet**

De simulatie start met een bureauanalyse van documenten en gegevens over het samenwerkingsverband die bij de inspectie aanwezig zijn en een analyse van documenten die het samenwerkingsverband aan de inspectie toestuurdde of uitreikte. Het betreft de volgende documenten, op volgorde van versiedatum en voor zover relevant voor dit onderzoek:

- Ondersteuningsplan 2014-2018 (zonder datum);
- Samenvatting meerjarenbegroting (versie 22 januari 2014);
- Kengetallen samenwerkingsverband ([www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), geraadpleegd op 25 februari 2014).

Hierna vond op 26 februari 2014 een onderzoek op locatie plaats waarbij de inspectie:

- een presentatie kreeg van het samenwerkingsverband over de context van het samenwerkingsverband en het ondersteuningsplan;
- een gesprek voerde met het ouders, leraren en andere betrokkenen in het samenwerkingsverband;
- een gesprek voerde met het bestuur met speciale aandacht voor onder andere de wijze van financieel beheer en de ontwikkeling van het management en de organisatie.

Aan het eind van het onderzoek besprak de inspectie haar bevindingen met het bestuur en het management van het samenwerkingsverband.

**Opbouw verslag**

In hoofdstuk 2 staan de bevindingen uit het onderzoek op hoofdlijnen, een beeld van de ontwikkeling van het samenwerkingsverband op het gebied van management en organisatie en een overzicht van de bevindingen van het ondersteuningsplan. Hoofdstuk 3 vermeldt de reactie van het bevoegd gezag.

## 2. BEVINDINGEN

### 2.1 Hoofdlijn

De 'Vereniging Samenwerkingsverband Regio Zutphen' is ontstaan uit het oude samenwerkingsverband van acht scholen voor voortgezet onderwijs (vo), aangevuld met de zes scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) in het voedingsgebied. Het bestuursmodel (een vereniging met een bestuur en een ledenvergadering) is gelijk gebleven. Het vo en vso werken vanaf begin 2013 samen in alle bestuurlijke en uitvoerende overleggen van het samenwerkingsverband, maar daarvoor werkten de scholen al jaren nauw samen. Er vindt ook samenwerking plaats met de gemeenten Brummen, Bronckhorst, Rheden, Rozendaal en Zutphen over de afstemming van passend onderwijs en de jeugdzorg. De wettelijke termijnen zijn en worden gehaald. De benodigde documenten (reglementen/statuten) heeft het bestuur vastgesteld. Er is een conceptondersteuningsplan goedgekeurd door de ondersteuningsplanraad, onder voorbehoud van de meerjarenbegroting. De meerjarenbegroting zal in maart 2014 worden besproken.

Het samenwerkingsverband is volgens de gegevens van 2013 met circa 8.600 leerlingen een relatief klein samenwerkingsverband. Het deelnamepercentage van het voortgezet speciaal onderwijs is de laatste jaren toegenomen en ligt 0,36 procentpunt hoger dan het landelijk gemiddelde. Dit verschil is bepaald door leerlingen in categorie 1 en categorie 3. De deelname van 2 procent leerlingen met leerwegondersteuning is lager dan het landelijk gemiddelde. Het deelnamepercentage van het praktijkonderwijs is daarentegen ruim 1,5 procentpunt hoger dan landelijk gemiddeld (2,93%). Het aantal leerlingen dat regulier onderwijs volgt met leerlinggebonden financiering (Igf of 'het rugzakje') ligt met 2,97 procentpunt ruim 1 procent boven het landelijk gemiddelde van 1,94 procent. De deelname aan het vso leidt voor dit samenwerkingsverband tot een negatieve verevening van €730.000, waarbij de negatieve effecten van de toename na augustus 2012 nog niet zijn meegenomen. Daarmee is sprake van een ongunstige financiële uitgangssituatie en is de noodzaak groot om maatregelen te nemen om het gevoerde beleid te wijzigen. Het bestuur heeft een conceptbegroting opgesteld, waarin het ervan uitgaat dat de vereveningsdoelen behaald worden. Het bestuur geeft aan loyaal mee te werken aan het behalen van deze doelen, maar zich niet te kunnen vinden in de argumentatie die de overheid hiervoor hanteert. Het bestuur heeft er alle vertrouwen in dat met de ingezette lijn van dit samenwerkingsverband om de ondersteuning vorm te geven, de verwijzingen en arrangementen voldoende zullen afnemen om met de lagere beschikbare bedragen te kunnen uitkomen. De schoolbesturen zijn zich bewust van de afnemende middelen en hebben zich voor wat betreft hun personeelsbeleid daarop voorbereid.

Naast de financiële situatie ziet de inspectie enkele risico's bij dit samenwerkingsverband. De communicatie naar ouders en docenten verdient aandacht. De websites van de afzonderlijke scholen voorzien niet op vergelijkbare wijze in informatie en het samenwerkingsverband heeft nog geen eigen website.

De (rechts)positie van het OnderwijsZorgCentrum (OZC) is niet duidelijk. Binnen het ondersteuningsplan is het OZC beschreven als een bovenschoolse voorziening voor alle scholen en de kwaliteit van het onderwijs aldaar valt derhalve onder de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband. Bestuurlijk en rechtspositioneel valt het OZC echter onder een van de besturen van het voortgezet speciaal onderwijs en zijn er vanuit de zorginstelling mensen op detachingsbasis verbonden aan het OZC.

## **2.2 Management en organisatie van het samenwerkingsverband**

Het samenwerkingsverband heeft als bestuursmodel gekozen voor een vereniging. De vereniging kent als organen de algemene vergadering en het bestuur. De voorzitter is afkomstig uit het midden van het bestuur. Het bestuur functioneert als verenigingsbestuur en de algemene vergadering als intern toezichhoudend orgaan.

De algemene vergadering is tevens eindverantwoordelijk voor de instandhouding van het samenwerkingsverband. De algemene vergadering keurt de begroting, het ondersteuningsplan en het jaarverslag goed en bewaakt de koers van het samenwerkingsverband. De dagelijkse leiding is in handen van een coördinator. Hiervoor is een managementstatuut vastgesteld, waarin is vastgelegd welke bevoegdheden het bestuur heeft gemandateerd. De coördinator verantwoordt zich aan het bestuur door middel van verantwoordingsrapportages en voortgangsrapportages.

Verschillende kwaliteitskringen (zorgcoördinatoren, gedragswetenschappers, werkgroepen dyslexie, dyscalculie, taal- en rekenen en video-interactiebegeleiding) werken aan ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband, waarvan de activiteiten zijn vastgelegd in een werkagenda. De communicatie verloopt via het samenwerkingsverband.

Men heeft gekozen voor een platte organisatie waar de schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor goede ondersteuning. Binnen de begroting is een relatief laag bedrag vrijgemaakt voor bestuur, management en ondersteuning. De beschreven aanpak is al enkele jaren ingevoerd en het samenwerkingsverband heeft hierbij een belangrijke stimulerende en ondersteunende rol.

In het ondersteuningsplan ontbreekt een duidelijk organogram dat de onderlinge verhoudingen en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen in beeld brengt.

## **2.3 (Concept)ondersteuningsplan**

Kerndocument voor het samenwerkingsverband is het ondersteuningsplan. In deze paragraaf beschrijft de inspectie de stand van zaken bij de ontwikkeling, de opbouw, de inhoud en de status van het conceptondersteuningsplan.

In het conceptondersteuningsplan 2014-2018 is de koers van het samenwerkingsverband voor vier jaar beschreven. Er is sprake van een document waaruit het vertrouwen in het heden en de toekomst spreekt. Bij de verschillende hoofdstukken en paragrafen heeft het samenwerkingsverband activiteiten geformuleerd voor 2014, maar deze zijn wat betreft planning nog weinig concreet ingevuld. De meerjarenbegroting is nog niet volledig uitgewerkt. Het conceptondersteuningsplan is derhalve onder voorbehoud van deze financiële paragraaf goedgekeurd door de ondersteuningsplanraad.

Om te voldoen aan de wettelijke voorschriften is het nodig dat het samenwerkingsverband onderstaande onderdelen opneemt in het ondersteuningsplan en/of waar hieronder vermeld, nader uitwerkt. Het onderstaande overzicht dient niet als een beoordeling van het samenwerkingsverband, maar als een handreiking om de ontwikkeling van het beleid van het samenwerkingsverband verder te ondersteunen.

*1 Instemming, overleg, vaststelling en toezending (Artikel 14a Wms, Artikel 17a Wvo lid 7, 9, 10)*

De inspectie benadrukt dat het samenwerkingsverband het ondersteuningsplan voor 1 mei 2014 aan de inspectie moet zenden.

*2 Geheel van ondersteuningsvoorzieningen (Artikel 17a Wvo lid 8a)*

Zoals hierboven als vermeld, werken de scholen voor voortgezet en voortgezet speciaal onderwijs al jaren nauw samen. Er vindt ook samenwerking plaats met de vijf betrokken gemeenten over de afstemming van passend onderwijs en de jeugdzorg. Kernbegrippen hierbij zijn: positief opvoeden, uitgaan van eigen kracht en ondersteuning in de directe omgeving van kind en gezin. Om dat te bereiken zijn de volgende uitgangspunten (programma's) leidend:

1. een sterke basis: goed onderwijs, gewoon opvoeden;
2. steun waar nodig bij vragen in onderwijs, opvoeden en opgroeien;
3. inzet van intensieve en specialistische ondersteuning en voorzieningen als het moet.

De start voor een sterke basis op school vormt de samenwerking tussen de docent, de mentor, het team en de schoolleiders. Op elke reguliere vo-school is een onderwijssteunpunt ingericht, waar de zorgcoördinator, de ondersteuner passend onderwijs (huidige ambulante begeleider cluster 3 of 4), de gezinsgeneralist (huidige ambulante hulpverlener OZC) en afhankelijk van de school een intern begeleider (huidige rugzakbegeleider) samen werken. Op afroep kunnen specialisten van buiten deelnemen aan het overleg. Het verschil met een zorgadviesteam (ZAT) is dat de medewerkers mandaat hebben om regievoerder te worden van begeleidingstrajecten voor leerlingen (en het gezin).

Daar waar de zorg in de school ontoereikend is, kan het samenwerkingsverband een leerling tijdelijk plaatsen in het OnderwijsZorgCentrum (OZC). Het OZC biedt op verschillende manieren hulp:

- ondersteuning en expertise aan de onderwijssteunpunten in de scholen;
- integrale daghulp voor jongeren die op school en thuis al langere tijd problemen ervaren en die een aantal dagen per week na schooltijd op het OZC komen;
- twee schakelklassen voor leerlingen die tijdelijk niet meer in hun eigen klas kunnen meedoen.

Het OZC voorziet indien nodig voor integrale onderwijs-/zorgarrangementen aan jongeren met (meervoudig samengestelde) problematiek. Er bestaat binnen de regio Zutphen al een jarenlange traditie van samenwerking van onderwijs- en zorginstellingen.

Daarnaast is er binnen het samenwerkingsverband een aanbod van voortgezet speciaal onderwijs, maar soms moeten oplossingen gevonden worden buiten de eigen regio. In het ondersteuningsplan geeft het bestuur aan te onderzoeken of er aanpassingen in het bestaande aanbod gewenst of noodzakelijk zijn.

*3 Procedures en criteria toewijzing middelen (Artikel 17a Wvo lid 8b)*

Van het totaalbudget zijn na aftrek van de uitgaven voor vso, de gelden verdeeld over verschillende zogenoemde programma's. De basis- en extra ondersteuning binnen de scholen (programma's 1 en 2) zijn toebedeeld aan de steunpunten binnen de school, waarvoor de gelden op basis van leerlingenaantal zijn verdeeld. De andere programma's zijn op samenwerkingsverband begroot. Hieronder vallen de extra ondersteuningsarrangementen, het OZC, de overgang po-vo, de toewijzingscommissie en het bestuur en management.

4 *Procedures en criteria plaatsing leerlingen (Artikel 17a Wvo lid 8c,8d, 12 en 13 en Artikel XVII Wet passend onderwijs lid 1)*

In 2014 stemt het samenwerkingsverband de taken en werkwijze van de huidige Permanente Commissie Leerlingzorg (PCL) en de Toewijzingscommissie op elkaar af. Het ondersteuningsplan voorziet in een beschrijving van een stappenplan voor de Toewijzingscommissie gebaseerd op handelingsgerichte diagnostiek. Criteria voor plaatsing van leerlingen heeft het bestuur nog niet vastgesteld.

Vooruitlopend op de toekenning van arrangementen overlegt maandelijks een multidisciplinair team, waar gemiddeld twee casussen aan de orde komen. Een orthopedagoog van het OnderwijsZorgCentrum denkt mee met het primair onderwijs en treedt op als consulent bij het aanvragen van arrangementen.

5 *Kwalitatieve en kwantitatieve resultaten (Artikel 17a Wvo lid 8e)*

Kwalitatieve resultaten beschrijft het samenwerkingsverband binnen de activiteitenplanningen in het ondersteuningsplan. Concretisering van de verschillende te bereiken doelen is hierbij nog een aandachtspunt. Het samenwerkingsverband geeft het kwaliteitsbeleid met betrekking tot de basisondersteuning vorm middels een jaarlijkse audit op de scholen door een extern bureau te laten uitvoeren. Een concrete beschrijving van de wijze waarop het samenwerkingsverband in het kader van kwaliteitszorg het beleid wil evalueren, bijstellen en ontwerpen is beperkt beschreven in het ondersteuningsplan.

Voor wat betreft de te behalen kwantitatieve resultaten beperkt het samenwerkingsverband zich tot het formuleren van een taakstelling in het beperken van de omvang van het aantal leerlingen dat zware ondersteuning ontvangt.

6 *Informereren ouders (Artikel 17a Wvo lid 8f)*

Het bestuur is zich ervan bewust dat ouders voldoende informatie ter beschikking moeten hebben voordat passend onderwijs op 1 augustus 2014 start. In het ondersteuningsplan is de paragraaf informatievoorziening echter beperkt ingevuld. Het bestuur verwijst naar de website van de scholen voor de ondersteuningsprofielen en de site van het samenwerkingsverband. Op de websites van de scholen is deze informatie of niet aanwezig, of divers verwoord. De website van het samenwerkingsverband is nog niet operationeel. Het is noodzakelijk dat de scholen en het samenwerkingsverband alle ouders voldoende informeren over de situatie per 1 augustus 2014, de ondersteuningsvoorzieningen en over de onafhankelijke ondersteuningsmogelijkheden voor ouders.

7 *Peildatum en bekostigingsaspecten (Artikel 17a Wvo, lid 8g en 8h)*

De nog niet vastgestelde meerjarenbegroting verdeelt de beschikbare middelen naar programma's die de voorgenomen activiteiten van het ondersteuningsplan dekken, en verdeelt waar relevant het programmabudget verder naar de desbetreffende scholen. Uitgangspunt is een sluitende begroting, zodat de verevening zich vertaalt in dalende budgetten. Die dalende budgetten moeten worden gerealiseerd door een vermindering in het aantal plaatsingen in het vso en een vermindering in het aantal en de omvang van de toegekende arrangementen.

Daarvoor is geen concrete aanscherping van desbetreffende criteria voor plaatsing/toekenning gespecificeerd. Het bestuur heeft er alle vertrouwen in dat met de ingezette lijn om de ondersteuning vorm te geven, de verwijzingen en arrangementen voldoende zullen afnemen om met de lagere beschikbare bedragen te kunnen uitkomen. Het samenwerkingsverband heeft echter geen monitoring van of sturing op het realiseren van die dalende plaatsingen/toekenningen vormgegeven. Een aanpak om de vinger goed aan de pols te kunnen houden, vindt de inspectie van groot belang. De schoolbesturen zijn zich bewust van de afnemende middelen en hebben zich voor wat betreft hun personeelsbeleid daarop



voorbereid. Zowel bij de scholen (schoolbesturen) als bij het (voormalige) samenwerkingsverband is sprake van een ruime reservepositie. Hierdoor hoeft het niet voldoende realiseren van minder plaatsingen en toekenningen, niet onmiddellijk ook tot (financiële) problemen te leiden.

### **3. REACTIE VAN HET BESTUUR**

De inspectie heeft het bestuur uitgenodigd in dit hoofdstuk aan te geven hoe het de bevindingen uit dit verslag zal betrekken bij de verdere ontwikkeling van het samenwerkingsverband. Van deze uitnodiging heeft het bevoegd gezag geen gebruik gemaakt.